

LES SOURCES DU DROIT DES ARMES

LA SOURCE LEGALE

Le décret du 18 avril 1939 constitue la source légale de la réglementation des armes. C'est un texte gouvernemental pris dans le cadre de la Constitution de 1875 en vertu d'une loi du 19 mars 1939 dite des *pouvoirs spéciaux*. Il est en fait l'aboutissement d'un long travail de codification qui a été entrepris dans l'entre-deux-guerres à la suite de la Convention de Genève du 17 juin 1925, adoptée dans le cadre de la Société des Nations et ratifiée par la France le 9 mai 1930. L'article 1er de cette Convention établit une classification en 5 catégories des armes, munitions et matériels de guerre qui a servi de référence quelques années plus tard.

LA SOURCE REGLEMENTAIRE

Toute loi nécessite des textes réglementaires pour son application. La constitution de 1958 limite dans son article 34 le domaine de la loi ; par son article 37, elle confère au gouvernement, en dehors de ce domaine, un pouvoir réglementaire autonome. Certaines matières échappent ainsi à la compétence du législateur. Pour l'essentiel, l'édifice juridique en matière d'armes est réglementaire. Les décrets qui sont pris en vertu de ce pouvoir ont un caractère administratif et sont soumis, en cas de contestation, à l'appréciation du Conseil d'Etat. Les ministres ne disposent pas de pouvoir réglementaire propre ; ils peuvent édicter des arrêtés et des instructions pour la mise en œuvre des mesures qui sont prises par le Premier ministre.

HISTORIQUE DES TEXTES REGLEMENTAIRES ACTUELS

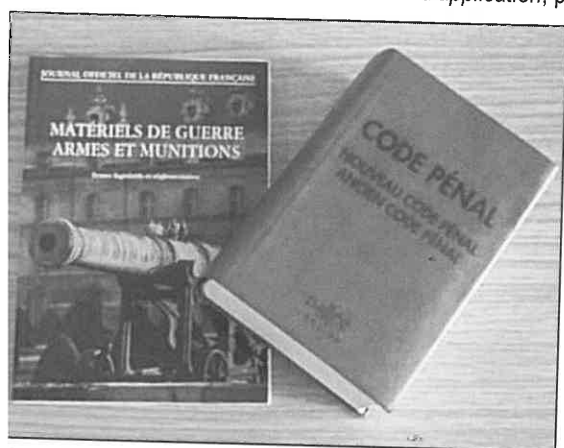
Le décret-loi du 18 août est suivi d'un cortège de décrets pris le 14 août 1939 sous la dénomination de décrets A, B, C, D. Ces décrets sont refondus le 12 mars 1973 dans un décret unique dit *décret d'application*, pièce maîtresse de l'étage réglementaire. Ce texte capital, signé du Premier ministre de l'époque Pierre Messmer comporte 47 articles ; il subit rapidement des modifications successives qui s'élèvent à une vingtaine en 1994, les plus nombreuses ayant trait au classement des armes (*article 1er*).

En 1983, un décret autonome fixe les règles applicables au commerce des armes ; contrairement au décret d'application, il est soumis au Conseil d'Etat. Il est, à son tour, modifié à plusieurs reprises.

Ces deux décrets et leurs modificatifs sont prolongés par de nombreux arrêtés interministériels (ministre de la Défense, ministre du Budget, ministre de l'Intérieur etc.) et par des circulaires qui précisent leurs dispositions. Ainsi, en 1994, le régime des armes se trouve régi par une multitude de textes réglementaires, de différents niveaux, se complétant et parfois se contredisant, pris sous la pression d'événements et des médias, le plus souvent à la suite de faits divers. Il devenait urgent de le clarifier en regroupant les morceaux du puzzle. C'est alors que l'élaboration d'un décret de fusion est déclenchée par un événement extérieur : la directive communautaire du 18 juin 1991 relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes. Les deux décrets du 12 mars 1973 et du 25 novembre 1983 sont rassemblés dans un décret unique dit *d'application du décret-loi du 18 avril 1939*.

LE GENESE DU DECRET DE FUSION

La transposition de la Directive communautaire du 18 juin 1991 est mise en chantier tardivement par l'administration ; (elle intervient dans l'été 1992 alors que son article 18 stipule expressément qu'elle soit effectuée au plus tard le 1er janvier 1993). Elle fait l'objet d'un premier décret du 6 janvier 1993. Ce décret vise la directive et l'accord de Schengen du 14 juin 1985. Il comporte à la fois des mesures de classement en 4^{ème} catégorie de nombreuses armes, des mesures de police (dont l'extension du régime de la déclaration), et des mesures d'ordre (regroupement de certaines dispositions).



Tous les textes de la réglementation des armes (Décret-loi de 1939, décret de 1995 et ses arrêtés d'application, sont réunis dans le fascicule 1074 publié par le Journal Officiel. Il est disponible 26, rue Desaix, 75727 Paris cedex 15, ou aux Editions du Portail à la Tour du Pin. Le Code pénal et le nouveau Code pénal font l'objet d'une publication régulière par Dalloz.

Un second décret du 9 août 1993 complète les dispositions du décret du 6 janvier 1993 en prolongeant le délai des mesures provisoires jusqu'au 9 août 1994 pour la détention des armes (délai de déclaration des armes de 5^{ème} et 7^{ème} catégories nouvellement classées en 4^{ème} catégorie). Un troisième décret du 8 septembre 1994 repousse enfin le délai de déclaration au 1er avril 1995 pour ces mêmes armes, ce qui procure à l'administration un délai suffisant pour arrêter définitivement le décret de fusion et le publier au Journal Officiel du 7 mai.

L'Administration utilise ces délais successifs pour approfondir la concertation qu'elle a engagée avec les organismes professionnels (chambres syndicales et compagnie des experts) et corriger ainsi la rigueur de son premier texte (le décret du 6 janvier 1993 pris dans la précipitation à quelques mois de l'échéance fixée par la directive communautaire du 18 juin 1991). La transposition des dispositions communautaires s'est avérée d'une extrême complexité et a exigé de nombreuses mises au point successives. Elle a été l'occasion d'un *dépoussiérage* de notre réglementation et de son actualisation pour tenir compte de l'aggravation des problèmes de sécurité et d'ordre public.

LE DÉCRET 95.589 DU 6 MAI 1995

Le décret du 6 mai 1995 abroge, en les fusionnant, le décret du 12 mars 1973 et le décret du 25 novembre 1983. La totalité des dispositions prises pour l'application du décret-loi du 18 avril 1939 est maintenant avalisée par le Conseil d'Etat. L'arsenal des peines de police, dites contraventionnelles, est réuni dans le titre VI " Sanction pénales ". Les dispositions transitoires sont regroupées dans un chapitre particulier du titre VII et les modèles d'imprimés rassemblés dans un arrêté particulier du 14 août 1995, ce qui facilite leur consultation.

Il vise à la fois la Directive communautaire du 18 juin 1991, relative au contrôle de l'acquisition et de la détention d'armes, et la directive communautaire du 5 avril 1993, relative à l'harmonisation des dispositions, concernant la mise sur le marché et le contrôle des explosifs à usage civil qui comprend, dans son champ d'application, les munitions uniquement pour les opérations de transferts.

Le décret du 6 mai 1995 est un texte réglementaire signé par le Premier ministre et les treize ministres concernés qui se rattache à la loi du 19 mars 1939 en ce qui concerne les matériels de guerre, armes et munitions et à la loi du 3 juillet 1970 en ce qui concerne les poudres et substances explosives. Il a été modifié par le décret du 20 septembre 1996 qui reporte au 31 décembre 1996 les délais de déclarations à faire au préfet du département au titre des dispositions transitoires.

Les dispositions relatives à la publicité en faveur des armes à feu et de leurs munitions prises par la loi du 12 juillet 1985 et son décret d'application N° 85-1305 du 9 décembre 1985 constituent une matière spécifique intégrée dans l'opuscule 1074 des matériels de guerre, armes et munitions.

LA SOURCE COMMUNAUTAIRE

Elle est constituée par la Directive Communautaire du 18 juin 1991 précitée, dont la transposition est réalisée par le décret de fusion.

La directive est l'acte juridique du droit communautaire qui harmonise les législations nationales. Elle impose aux Etats membres un objectif à atteindre en leur laissant la liberté des moyens. Ainsi, elle introduit des sujétions par la transposition de ses dispositions dans le droit national de chacun d'eux. Le défaut de transposition constitue un manquement au droit communautaire que la Commission peut poursuivre en exigeant l'application directe de sa directive. La **directive** est différente du **règlement** qui est directement applicable dans tout Etat membre, en tous ses éléments, et de la **décision** qui n'est obligatoire que pour les destinataires qu'elle désigne.

La Directive du 18 juin 1991 a suivi une procédure longue et complexe. Une première formulation a été établie en août 1987, une deuxième en novembre 1989, une troisième (définitive) en juin 1991. Sa publication au J.O.C.E. ¹ a finalement été faite le 13 septembre 1991.

Pour en savoir plus : Répertoire de droit communautaire. Dalloz, 1992. 31-35 rue Froidevaux 75685 Paris cedex 14.

L'ACCORD DE SCHENGEN

Le 14 juin 1985, cinq Etats de la Communauté, l'Allemagne fédérale, la Belgique, la France, le Luxembourg et les Pays-Bas ont signé l'Accord relatif à la suppression graduelle des contrôles aux frontières communes (publié par décret 86-907 du 30 juillet 1986), l'Italie, l'Espagne et le Portugal y ont par la suite adhéré. L'Accord a fait l'objet d'une Convention d'application signée le 19 juin 1990 (publiée par décret 95-304 du 21 mars 1995). Parmi les dispositions que comporte la Convention, figurent la circulation des personnes (titre II), la police et la sécurité (titre III), le système d'information (titre IV). Les armes et les munitions constituent un chapitre particulier (chapitre VII) du titre "Police et sécurité" représentant 15 articles (de l'article 77 à l'article 91), sur les 142 de la Convention. Les deux textes, celui de la Convention de Schengen et celui de la Directive du 19 juin 1990, sont fondamentalement différents : la Convention est un accord intergouvernemental, (les institutions de Schengen fonctionnent hors du champ de compétence de la Commission, du Parlement européen et de la Cour de Justice) la Directive relève du droit communautaire. Leur télescopage résulte de la lenteur des négociations du texte de Schengen de sorte que l'effort d'harmonisation des Etats partenaires de l'Accord, en ce qui concerne les armes et les munitions, est aujourd'hui relayé par la Directive. Alors que Schengen n'est applicable que dans l'espace réduit des seuls Etats signataires, (soit tous les membres et l'Union à l'exception du Royaume-Uni et de l'Irlande), la Directive s'impose aux quinze Etats membres de la Communauté. S'il s'agit bien de deux textes de portée internationale, ils n'ont pas la même force : La Directive est juridiquement supérieure. En fait, pour ce qui concerne les armes et les munitions, seule la Directive doit maintenant être prise en considération et la question de l'application de Schengen ne se pose plus.

Le nouveau Traité d'Amsterdam signé le 2 Octobre 1997 par les Quinze qui remplacera le traité de Maastricht de 1992 au terme des procédures de ratification comporte l'intégration de l'acquis de Schengen. Un protocole annexé au traité comporte l'Accord de 1985 et la Convention de 1990. Le conseil déterminera, pour chacune des dispositions de l'acquis de Schengen, les matières qui seront intégrées dans le pilier communautaire (Premier) ou le pilier inter-gouvernemental (Troisième). L'acquis de Schengen devra être intégralement accepté par tous les Etats candidats à l'adhésion de l'Union européenne.¹

LES MINISTRES CHARGES DE LA REGLEMENTATION

LE MINISTRE DE LA DEFENSE

Il exerce pour la réglementation des armes une action de *centralisation et de coordination*. Cela traduit bien les limites de sa compétence. Il n'a pas le pouvoir d'édicter des règles de sa seule autorité, mais seulement de regrouper et surtout d'harmoniser dans des textes cohérents les volontés des différents ministères concernés. Son action repose sur la négociation avec les autres administrations. En cas de conflit, le Premier ministre arbitre les divergences. Les décrets, qui relèvent dans tous les cas du Premier Ministre, font l'objet d'une procédure d'examen préalable ; les textes sont,

dans le jargon administratif, *bleuis*² à Matignon. Certains sont soumis au Conseil d'Etat, c'est la *section des finances* qui est alors entendue. Les décrets, qui comportent des contraventions de police auxquelles sont assorties des peines, sont obligatoirement soumis au Conseil d'Etat. Ils comportent dans les visas la mention *Vu le Code pénal, et notamment son article R25* (2^{ème} partie du Code Pénal). La responsabilité du ministre de la Défense en matière de réglementation des matériels de guerre, armes et munitions lui est confiée expressément par l'article 3 du décret-loi du 18 avril 1939 ; elle résulte de sa fonction même, étant le principal producteur, utilisateur et vendeur d'armes et de la compétence particulière de ses services d'armement.

(1) Ces dispositions ont fait l'objet d'une réponse du Ministère des Affaires Etrangères à une question parlementaire n°2176 du 31 juillet 1997 publié au J.O. du 25 septembre 1997. (Sénat)

(2) C'est-à-dire que les services du Premier ministre.

L'Etablissement Technique de Bourges est chargé par le ministère de la Défense de définir les procédés techniques utilisables pour rendre une arme inapte au tir.



En ce qui concerne les infractions prévues et réprimées par le décret loi du 18 avril 1939, les poursuites ne peuvent être envisagées que sur la plainte des ministres compétents de la Défense ou des Finances. (art 36 du décret loi).

Trois organismes assument au ministère de la Défense la tâche de réglementation :

■ **le Contrôle Général des Armées** qui préside la Commission de concertation où ont lieu des échanges de vue sur les multiples aspects que revêt la réglementation et les intérêts souvent contradictoires des différentes administrations concernées. Il a conduit l'élaboration du décret de 1995 et de ses arrêtés d'application, présenté les points litigieux aux arbitrages du Premier ministre et soumis le décret au Conseil d'Etat.

■ **la Délégation aux Relations Internationales** dont les services centraux sont plus spécialement chargés de l'octroi des autorisations de fabrication et de commerce ainsi que de l'examen de celles d'importation-exportation-transit.

■ **l'Établissement Technique de Bourges** qui est chargé par un arrêté du ministre de la Défense de définir les procédés techniques applicables aux opérations destinées à rendre les armes inaptes au tir de toutes munitions. Le Centre Technique (C.T.) procède, également, à l'expertise des armes importées. Il assume les fonctions d'expert auprès de la Commission interministérielle de classement. Il doit procéder au contrôle technique des armes transformées par les armuriers suivant les dispositions de l'arrêté du 11 septembre 1995 - art. 5.

LE MINISTRE DE L'INTÉRIEUR

Il a la charge d'assurer l'ordre et la sécurité publique, intervient pour des mesures de classement d'armes ou de sécurité des armureries. C'est la Direction des libertés publiques et des affaires juridiques qui assume cette tâche en liaison avec les services de police et les préfets. Relève du ministre de l'Intérieur l'Office central pour la répression du trafic des armes, munitions, produits explosifs et matières nucléaires, biologiques et chimiques¹.

Les deux ministres de la Défense et de l'Intérieur, dont les préoccupations sont différentes n'ont pas toujours la même appréciation des problèmes d'armes. Toutefois, appartenant au même gouvernement, leurs actions ne peuvent être divergentes. En cas de conflit, le Premier ministre (Secrétariat général du gouvernement), joue le rôle d'arbitre.

La surveillance administrative des activités armurières est répartie entre les préfets qui l'exercent à l'égard des armuriers détaillants, et les services du ministère de la Défense qui l'exercent à l'égard des industries d'armement et des sociétés et offices se livrant au commerce international.

LE MINISTRE DU BUDGET

La Direction générale des douanes et des droits indirects dépend du ministre du Budget ; elle joue donc un rôle particulier en matière d'armes. Le bureau *mouvements financiers avec l'étranger et prohibition d'ordre public* qui appartient à la Sous-Direction des affaires juridiques et contentieuses est chargé du traitement des dossiers. la Direction nationale du renseignement et des enquêtes douanières (D.N.R.E.D.) effectue les enquêtes en vue de découvrir et de réprimer les infractions douanières en matière d'armes. Les services extérieurs opèrent les dédouanements et les taxations sur l'ensemble du territoire national.

Les agents des Douanes sont habilités à constater toute infraction aux prescriptions du décret loi du 18 avril 1939 et le ministre dont ils dépendent, sont compétents pour envisager les poursuites qui en résultent. (art. 36 du décret loi).

LES AUTRES MINISTRES

Outre les trois ministres précités, d'autres ministres interviennent pour l'élaboration de la réglementation, chacun en ce qui concerne son domaine propre :

- la Justice pour les sanctions pénales,
- l'Industrie pour les activités de fabrication, pour les poudres et explosifs, pour les épreuves d'armes et munitions.
- le Commerce pour les activités des armuriers détaillants,
- l'Environnement pour la chasse,